

ALCANCE DE LA REPRESENTACION LABORAL EN LOS ORGANOS DIRECTIVOS DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS, EMPRESAS Y ORGANISMOS DE DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO

Isabel Boscán de Ruesta
*Profesora de Fundamentos de la Administración Pública
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. LA REPRESENTACION LABORAL EN LOS ORGANOS DIRECTIVOS DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS, EMPRESAS Y ORGANISMOS DE DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO. REGIMEN GENERAL
 1. *Origen. La Ley del 11 de julio de 1966. 2. La reforma de 1969. 3. El Reglamento de la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo del Estado.*
- II. LA OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. REFERENCIA AL REGIMEN ESPECIAL
 - I. LA REPRESENTACION LABORAL EN LOS ORGANOS DIRECTIVOS DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS, EMPRESAS Y ORGANISMOS DE DESARROLLO ECONOMICO DEL ESTADO. REGIMEN GENERAL

1. *Origen. La Ley del 11 de julio de 1966*

La Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado, sancionada el 11 de julio de 1966, estableció en su artículo 1º que en los órganos directivos o administrativos de los entes en ella mencionados habría una representación de los trabajadores.

El artículo 5º precisaba que el representante laboral formaría parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros del respectivo organismo. Por su parte el artículo 7 extendía las previsiones de la Ley no sólo a los establecimientos y empresas existentes para el momento de su entrada en vigencia sino también a las que en el futuro se crearen (confrontar con el texto de la Ley aparecida en la *G.O.* Nº 1.032 Extraordinaria, de fecha 18 de julio de 1966).

La exposición de motivos con la cual se presentó el respectivo proyecto al Congreso señala lo siguiente: "En el proyecto de Ley que se acompaña, se establece la representación obligatoria de los trabajadores organizados en la dirección de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que se ocupen del desarrollo económico y de los problemas sociales que afectan a las grandes mayorías nacionales". "La inclusión de una representación laboral en el seno de los cuerpos directivos de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado a que se refiere el proyecto, es idea que se orienta de modo preponderante, hacia la consecución de dos objetivos sociales fundamentales perseguidos por la Constitución de la República, como son, el enaltecimiento del trabajo y el mejoramiento de las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores". "Dicha idea, además de favorecer la implantación del ambiente de convivencia y de armonía necesaria para el cabal desen-

volvimiento de las relaciones obrero-patronales dentro de cada uno de esos organismos en particular, coadyuva en general a la realización de uno de los propósitos fundamentales de la Constitución, cual es el de asegurar la paz y la estabilidad de las instituciones de la República". "Finalmente, la inclusión de la expresada representación en el seno de los cuerpos directivos de Institutos y Empresas ya señaladas, permite oír la opinión de la clase trabajadora en relación con los asuntos que interesan a la vida económica de este último sobre principios de justicia social, que son también postulado fundamental a la suprema Ley de la República".

La exposición de motivos antes transcrita no expresa con claridad la exacta intención del legislador en cuanto al alcance de la representación laboral en el seno de los órganos directivos de los entes sujetos a su aplicación, puesto que de una parte no define en qué consiste esa representación; y por la otra, señala que tal representación permite oír la opinión de la clase trabajadora en relación a los asuntos que interesan a la vida de ésta.

Sin embargo, el artículo 5º de la Ley estableció que el representante laboral formaría parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo, lo cual permite interpretar que el representante legal tenía, de conformidad con este artículo, voz y voto en el respectivo órgano directivo:

"Artículo 5º: El representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo".

Por otra parte, y en apoyo de esta interpretación, es de señalar que el artículo 6º del proyecto original presentado al Congreso, expresaba lo siguiente:

"El representante laboral, designado de conformidad con la presente ley se sumará al número de miembros del Directorio, Junta Directiva o Administradora o Consejo de Administración que corresponda conforme a la Ley, Reglamento o Estatuto respectivo de cada Instituto. Si por efecto de dicho aumento el número de integrantes del órgano directivo resultare par, en los casos de empate de las votaciones, el Presidente tendrá derecho a un voto doble".

El texto de este artículo fue modificado al acogerse la propuesta de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la cual en Informe de fecha 17 de junio de 1966 expresó que consideraba contrario a nuestro sistema jurídico reformar, mediante la ley en discusión, las leyes especiales que rigen el funcionamiento de los Institutos Autónomos. En tal sentido, la razón de la reforma no fue excluir el voto del representante laboral sino superar el obstáculo jurídico que según la Comisión presentaba el texto original, de reformar leyes especiales. La reforma consistió en establecer un lapso para que el Ejecutivo Nacional procediera a reorganizar el órgano directivo de los entes sujetos a la ley, y en remitir a reformas legales especiales la reorganización de los Institutos Autónomos cuyos órganos directivos estuviesen integrados por menos de cinco miembros.

Este antecedente refuerza la interpretación anteriormente señalada, de que el representante laboral, de conformidad con la ley del 11 de julio de 1966, tenía derecho a voz y voto en los órganos directivos de los organismos sujetos a su aplicación.

2. La reforma de 1969

El 23 de agosto de 1969 la Ley que comentamos fue reformada y entre las modificaciones estuvo la supresión del artículo 5, que, repetimos, era el que establecía la igualdad de condiciones entre el representante laboral y los demás miembros del respectivo órgano directivo. Ni en la exposición de motivos que acompañó

la ley de reforma, ni en el Diario de Debates que recoge la discusión de los parlamentarios sobre la reforma de la Ley, aparecen los motivos por los cuales se suprimió el mencionado artículo; sólo en el Informe de la Comisión de Asuntos Sociales, de fecha 25 de junio de 1969, que contiene la opinión de la citada Comisión sobre el proyecto de reforma, aparece entre sus proposiciones la siguiente:

CUARTA: "Se suprime el artículo 5º de la vigente Ley por considerarlo contrario a los legítimos intereses de los trabajadores, y se corre la numeración".

Esta proposición fue considerada por ambas Cámaras y aprobada sin debate alguno.

En opinión de quien suscribe, esta reforma creó un vacío en cuanto a la determinación del alcance de la representación laboral en el seno de los órganos directivos de los entes sujetos al ámbito de su aplicación, puesto que el texto reformado no define en qué consiste esa representación y el único artículo que permitía interpretarlo en un determinado sentido fue suprimido sin una explicación precisa de los motivos de esa supresión. Es de señalar que la Ley fue objeto de una segunda reforma de fecha 18 de diciembre de 1969 (G.O. Nº 29.105 del 23-12-69). La reforma consistió básicamente en la modificación del artículo 8º, referente al procedimiento para conocer las denuncias que formulen los organismos sindicales por incumplimiento de la ley.

3. *El Reglamento de la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo del Estado*

El Reglamento mencionado, de fecha 27 de abril de 1976, llenó la laguna de la ley, en cuanto al aspecto que se analiza, al establecer en su artículo 12 lo siguiente:

El representante de los trabajadores en ningún caso ejercerá cargos directivos o ejecutivos, de la junta administradora ni intervendrá en actos de administración. Su actuación se contraerá a la representación de los trabajadores conforme a la Ley, para velar por sus intereses y por los del Estado.

Ahora bien, la modificación del texto original de la Ley en la forma como ya fue señalada y la determinación del alcance de la representación laboral en los términos establecidos en el respectivo reglamento, permiten concluir que de acuerdo al régimen general que regula la representación laboral en el órgano directivo de los entes sujetos a su aplicación, esta representación se contrae a lo siguiente: a llevar al seno del respectivo órgano directivo la opinión de la clase trabajadora sobre los asuntos que dicho órgano debe resolver en cumplimiento de los fines públicos que tiene bajo su responsabilidad, en especial, aquellos que afectan al sector laboral, así como formular las propuestas y aspiraciones de los trabajadores, encaminadas "al enaltecimiento del trabajo y al mejoramiento de las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores", tal como lo expresa la exposición de motivos de la Ley.

II. LA OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. REFERENCIA AL REGIMEN ESPECIAL

La Procuraduría General de la República, en dictamen de fecha 13-02-78, publicado en el anuario *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, correspondiente al año 1978, páginas 11 y ss., se pronunció sobre la legalidad del artículo

12 del Reglamento de la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado. Al respecto la Procuraduría consideró que la Ley "no define en qué consiste la representación laboral, ni la califica en su contenido", que esta laguna fue colmada por el Reglamento en su artículo 12 el cual "no es en absoluto ilegal", y que por tanto, "el representante laboral no participa en la toma de decisiones que pueda efectuar la Directiva del ente, ni intervenir en «actos de administración», que no estén vinculados con la materia".

Por otra parte, la Procuraduría señala que la Ley de Representación de los Trabajadores sólo tiene aplicación cuando la ley de creación del estatuto de la empresa y, agregamos, del Instituto Autónomo de que se trate, nada dice al respecto. En tal sentido, se destaca, que existen casos en los cuales el representante laboral sí forma parte del Directorio, por así disponerlo expresamente la Ley de creación del respectivo ente; como ejemplos señala a la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, artículos 15 y 16; Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, artículo 14; Decreto 1.123 por el cual se crea la empresa Petróleos de Venezuela, cláusula décima séptima y la Ley del Consejo Nacional de la Cultura, artículo 9º.

Por tanto, el dictamen del Procurador concluye en que: "Si en las leyes de creación de determinados Institutos Autónomos se dispone que un miembro del Directorio será designado de conformidad con la Ley sobre Representación de los Trabajadores de los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado, sin establecer un régimen distinto, la representación de los trabajadores se hará conforme a la citada Ley. Pero si en la Ley de creación o en los estatutos de la empresa se establece que el representante de los trabajadores forma parte de la Junta Directiva, no se aplicará entonces la Ley sobre Representación de los Trabajadores de los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado, ni su Reglamento".

Esto significa que existe sobre la materia un régimen general previsto en los citados instrumentos jurídicos y un régimen especial, establecidos en leyes especiales de creación de diferentes entes públicos.

Conclusiones

1. De conformidad con la ley que por primera vez estableció en Venezuela, con carácter general, la representación de los trabajadores en los órganos directivos de los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico, el representante laboral era un miembro más de la Junta Directiva y como tal debía participar en la toma de decisiones del respectivo ente.

2. La reforma de la Ley realizada en 1969, que elimina el artículo 5 del texto original, unido a la falta de definición de lo que significa esa representación laboral, ha sido interpretado en el sentido de considerar que el representante laboral cumple una función diferente al resto de los miembros del órgano directivo del respectivo ente.

3. Esta interpretación quedó consagrada en el artículo 12 del Reglamento de la Ley, el cual expresamente excluye al representante laboral del ejercicio de cargos directivos o administrativos del respectivo ente, limitando su actuación a velar por los intereses de los trabajadores y del Estado.

4. Mientras no se produzca la reforma del citado artículo o no sea declarado ilegal por la Corte Suprema de Justicia, forzoso es para los entes sometidos al mismo, aplicarlo. En tal sentido, los entes sometidos al régimen general contemplado

en la citada Ley y su Reglamento, la actuación del representante laboral en el respectivo órgano directivo se contrae a llevar a su seno la opinión de la clase trabajadora sobre los asuntos que éste deba resolver en cumplimiento de los objetivos que tiene bajo su responsabilidad, así como formular las propuestas y aspiraciones de los trabajadores encaminadas al enaltecimiento del trabajo y el mejoramiento de las condiciones materiales, morales e intelectuales de los mismos.